

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako strażnik dziedzictwa narodowego. Uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r. (sygn. akt Kp 2/15)

Anna Michalak

Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z racji swej najwyższej mocy prawnej stanowi fundament i określa podstawowe zasady regulujące ochronę dziedzictwa narodowego w Polsce¹. Odnoszące się bezpośrednio do tej materii przepisy obowiązującej ustawy zasadniczej – art. 5 i art. 6 Konstytucji – stanowią, że „Rzeczpospolita Polska [...] strzeże dziedzictwa narodowego” oraz „stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. Dla skonstruowania ustrojowego modelu ochrony dziedzictwa narodowego pomocne będą też inne wartości konstytucyjne, tj. zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz pojęcie dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji) czy zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zobowiązanie do strzeżenia dziedzictwa narodowego jest wyrazem i konsekwencją przekonania ustrojodawcy

1 Zdefiniowanie tego pojęcia nasuwa wiele wątpliwości, a ustawodawca konstytucyjny w tym zakresie nie zawsze jest konsekwentny [w konstytucji odnajdziemy następujące określenia odnoszące się do tego przedmiotu ochrony: „dziedzictwo Narodu” (preambuła), „dziedzictwo narodowe” (art. 5), „dobra kultury” (art. 6 ust. 1 i art. 73), „narodowe dziedzictwo kulturalne” (art. 6 ust. 2)]. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmujemy, że termin ten rozumieć należy jako „zasób rzeczy nieruchomości i ruchomych wraz ze związanymi z nimi wartościami duchowymi, zjawiskami historycznymi i obyczajowymi uznawany za godny ochrony prawnej dla dobra społeczeństwa i jego rozwoju oraz przekazania następnym pokoleniom, z uwagi na zrozumiałe i akceptowane wartości historyczne, patriotyczne, religijne, naukowe i artystyczne, mające znaczenie dla tożsamości i ciągłości rozwoju politycznego, społecznego i kulturalnego, dowodzenia prawd i upamiętniania wydarzeń historycznych, kultywowania poczucia piękna i wspólnoty cywilizacyjnej” (zob. J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001, s. 50). Jednocześnie, zdając sobie sprawę z tego, że dobra kultury stanowią jedno ze źródeł tożsamości narodowej i wchodzi w skład dziedzictwa narodowego, uznajemy, że jest to pojęcie szersze, obejmujące nie tylko materialne świadectwa rozwoju cywilizacyjnego, lecz także dorobek umysłowy i duchowy określonej społeczności (zob. także M. Trzeciński, *Przestępczość przeciwko zabytkom archeologicznym. Problematyka prawno-kryminalistyczna*, Warszawa 2010, s. 17). W tym kontekście w dalszych rozważaniach posługiwać się będę terminem „dziedzictwo narodowe” jako określeniem najpełniej oddającym szeroki zakres ochrony gwarantowany w rozdziale I konstytucji.

co do tego, że owo dziedzictwo narodowe to wartość konstytucyjna zasługująca na ochronę. Jak stwierdził Sąd Najwyższy, „na gruncie prawa polskiego wyróżniona została odrębna kategoria dóbr prawnie chronionych zwana dziedzictwem narodowym, a ich ochrona podniesiona została do rangi jednej z czterech podstawowych wartości w systemie prawa polskiego. Tym samym wszystkie organy Rzeczypospolitej są obowiązane interpretować i stosować przepisy prawne w sposób umożliwiający skuteczną ochronę tej kategorii dóbr i wartości”².

Również w preambule znajdziemy odniesienie do interesujących nas kwestii, choćby w zobowiązaniu, „by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”. Dopełnieniem norm programowych stanowiących zasady ustroju III Rzeczypospolitej jest pomieszczona w art. 73 Konstytucji wolność korzystania z dóbr kultury³.

Z kolei podstawowym przepisem obowiązującej Konstytucji RP, który reguluje pozycję ustrojową Prezydenta RP, jest jej art. 126, który sytuuje głowę państwa jako najwyższego przedstawiciela Polski oraz gwaranta ciągłości władzy państwowej. Powierza mu również obowiązek czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa, a także nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Wymienione zadania Prezydent RP wykonuje w zakresie i na zasadach, które zostały określone w ustawie zasadniczej oraz ustawach⁴.

Jak wskazałam wyżej, w obowiązującej Konstytucji z 1997 r. ustrojodawca zagwarantował szczególną ochronę dziedzictwa narodowego, a zgodnie z art. 126 ust. 2 ustawy zasadniczej nad jej przestrzeganiem czuwa Prezydent Rzeczypospolitej. Wśród przedstawicieli doktryny nie ma wątpliwości co do tego, że zacytowane postanowienie ustawy zasadniczej oznacza przede wszystkim nakaz szczególnej dbałości o przestrzeganie konstytucji przez samego prezydenta. Funkcja ta nie sprowadza się jednak tylko do przestrzegania zasady legalizmu, ale również zobowiązuje prezydenta do obserwowania po tym kątem działalności innych organów władzy publicznej i wykorzystywania konkretnych procedur i kompetencji do przeciwdziałania naruszeniom konstytucji⁵.

Nie budzi także wątpliwości, że nakaz czuwania nad przestrzeganiem konstytucji – w związku z ustrojowym modelem ochrony dziedzictwa narodowego – rodzi także obowiązki prezydenta w tej sferze. Jego szczegółowe zadania w dziedzinie ochrony

2 Zob. wyrok SN z dnia 12 grudnia 1997 r., sygn. akt III RN 74/97, http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza_orzeczen.aspx [dostęp 10.08.2016].

3 Terminem tym określa się wartość należącą do świata kultury, która może stanowić przedmiot ochrony prawnej. Zgodzić przy tym należy się z poglądem, że nie każde dobro kultury jest zabytkiem, ale każdy zabytek jest dobrem kultury, gdyż może ono być przedmiotem powstałym współcześnie (por. K. Zeidler, *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Kraków 2007, s. 43).

4 P. Tuleja, K. Kozłowski, *Komentarz do art. 126 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II, *Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.

5 Zob. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 248; A. Jamróz, *Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycje wykładni)*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 92.

zabytków precyzują również ustawy zwykłe [jak np. ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1446, ze zm., dalej: ustawa o zabytkach) czy też ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. – o Narodowym Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa (Dz.U., nr 21, poz. 90, ze zm., dalej: ustawa o zabytkach Krakowa)]. Niemniej wskazane w nich uprawnienia głowy państwa mają bardzo wyraźnie określony zakres i sposób realizowania.

Pierwszy z wymienionych aktów prawnych przewiduje uprawnienie prezydenta do uznawania – w drodze rozporządzenia na wniosek Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – zabytku za pomnik historii. Rozporządzenie to jest ogłaszane w „Dzienniku Ustaw” i wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Pomnik Historii jest jedną z czterech form ochrony zabytków. Od roku 1994 do chwili obecnej Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wpisał ponad 60 obiektów na listę Pomników Historii. Uznanie za Pomnik Historii oznacza nadanie danemu zabytkowi lub parkowi kulturowemu szczególnej rangi ze względu na jego wartość dla kultury narodowej (zob. np. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie uznania za pomnik historii „Gdynia – historyczny układ urbanistyczny śródmieścia”, Dz.U. z 2015 r., poz. 356; oraz Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 2015 r. w sprawie uznania za pomnik historii „Łódź – wielokulturowy krajobraz miasta przemysłowego”, Dz.U. z 2015 r., poz. 315).

Natomiast zgodnie z treścią ustawy o zabytkach Krakowa, prezydent powołuje przewodniczącego i członków Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa (dalej: SKOZK), który dysponuje środkami Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa (dalej: Fundusz). Kancelaria Prezydenta RP zapewnia Komitetowi obsługę administracyjno-organizacyjną przez działające w Krakowie Biuro SKOZK. Natomiast Prezydent RP ma zasadniczy wpływ na skalę pomocy Państwa dla procesu restauracji krakowskich zabytków, gdyż występuje za pośrednictwem Rady Ministrów do Sejmu RP o ujęcie w ustawie budżetowej odpowiedniej dotacji dla Funduszu. Dotacja ta jest przekazywana Komitetowi za pośrednictwem Kancelarii Prezydenta RP⁶.

Wydaje się jednak, że w sposób najpełniejszy kompetencje prezydenta wynikające z obowiązku czuwania nad przestrzeganiem konstytucji w zakresie ochrony dziedzictwa narodowego mogą być (czy raczej powinny być) realizowane w ramach uprawnień głowy państwa o charakterze generalnym. Mam tu na myśli prezydenckie prawo inicjatywy ustawodawczej i możliwość złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności ustawy z ustawą zasadniczą.

6 W latach 2009–2012 Kancelaria Prezydenta RP oddawała każdego roku do dyspozycji SKOZK sumę 42,0 mln zł, w 2013 r. – 39,8 mln zł, w latach 2014 i 2015 – 30,0 mln zł. Podobnie w 2016 r. Kancelaria Prezydenta RP przekaze 30 mln zł na restaurację krakowskich zabytków. Kwoty przekazywane z budżetu państwa za pośrednictwem Kancelarii Prezydenta RP oraz zbliżone kwotowo nakłady własne właścicieli i użytkowników zabytków pozwalają każdego roku prowadzić intensywne prace rewaloryzacyjne w ponad 100 obiektach na terenie Krakowa (<http://www.skoz.pl/rola-prezydenta-rp.html>, dostęp 24.06.2016).

W praktyce konstytucyjnej przyjęło się, że są pewne sfery ustawodawstwa, w których Prezydent RP jest szczególnie predystynowany do występowania z inicjatywą ustawodawczą. Dotyczy to przede wszystkim inicjatyw, których przedmiotem jest regulowanie działania organów władzy sądowniczej⁷. W moim przekonaniu sferą taką powinna być również szeroko pojęta troska o dobra kultury, obejmująca także ochronę zabytków. Jednakże do tej pory osoby piastujące urząd Prezydenta RP tylko trzykrotnie skorzystały z prawa inicjatywy ustawodawczej w celu zagwarantowania ochrony szeroko rozumianego dziedzictwa narodowego [por. przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu z dnia 1 lipca 2013 r. (ustawa została uchwalona dnia 24 kwietnia 2015 r., Dz.U., poz. 774), przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o ustanowieniu Narodowego Dnia Pamięci „Żołnierzy Wyklętych” z dnia 1 marca 2010 (ustawa została uchwalona dnia 3 lutego 2011 r., Dz.U., nr 32, poz. 160) oraz przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o ustanowieniu Narodowego Dnia Pamięci Powstania Warszawskiego z 29 lipca 2009 r. (ustawa została uchwalona dnia 9 października 2009 r., Dz.U., nr 206, poz. 1588)].

Czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji RP oznacza, w pewnych sytuacjach, konieczność oceny zgodności działań innych organów państwa z Konstytucją RP. Z prawa skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego co do zgodności z konstytucją aktu normatywnego dotyczącego dziedzictwa narodowego Prezydent RP skorzystał po raz pierwszy – w ramach kontroli prewencyjnej, o której mowa z art. 122 ust. 3 ustawy zasadniczej – w 2015 r. Przedmiotem kontroli uczynił przepisy ustawy z 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach (dalej: ustawa zmieniająca) w zakresie, w jakim przewidywały ustanowienie nowej i w założeniu projektodawcy efektywnej formy ochrony zabytków ruchomych – Listy Skarbów Dziedzictwa.

Wnioskodawca zauważył, że jednym z najistotniejszych celów ustawy zmieniającej jest zwiększenie instrumentów ochrony konserwatorskiej oraz uprawnień kontrolnych ministra w odniesieniu do zabytków ruchomych o doniosłej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej. Z dotychczasowych funkcjonujących czterech form ochrony zabytków „wszystkie dotyczą zabytków nieruchomych, a zabytków ruchomych dotyczy wyłącznie wpis do rejestru zabytków”.

Zastrzeżenia natury konstytucyjnej budziły – zdaniem Prezydenta RP – dwie regulacje ustawy zmieniającej. Pierwsza umożliwia wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa zabytku ruchomego, zaliczanego do jednej z kategorii, o których mowa w art. 64 ust. 1 ustawy o zabytkach⁸, na podstawie decyzji wydanej przez ministra

7 P. Tuleja, K. Kozłowski, *Komentarz do art. 126 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. II.

8 Zgodnie z tym przepisem, postępowanie dotyczące restytucji zabytku może być prowadzone w odniesieniu do zabytku zaliczanego do jednej z następujących kategorii: 1) zabytków archeologicznych, które mają więcej niż 100 lat, wchodzą w skład zbiorów archeologicznych lub zostały pozyskane w wyniku badań archeologicznych bądź przypadkowych odkryć; 2) ele-

z urzędu albo na wniosek właściciela zabytku ruchomego. Druga regulacja stanowi o przejściu w drodze decyzji zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa i jego przejściu na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku.

We wniosku wskazano, że wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa wiąże się z nałożeniem ograniczeń na właściciela w zakresie: posiadania (m.in. art. 1 pkt 9 ustawy zmieniającej), używania (m.in. art. 1 pkt 13 i 17 ustawy zmieniającej) i dysponowania (m.in. art. 1 pkt 20 i 21 ustawy zmieniającej) zabytkiem ruchomym. Ustawodawca nakazuje też właścicielowi zabytku ruchomego informować ministra m.in. o zmianach w strukturze i stanie prawnym zabytku, ewentualnych zagrożeniach, miejscu jego przechowywania (art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej) oraz przywiezieniu zabytku na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 pkt 27 ustawy zmieniającej). Podobnie jak zabytki wpisane do rejestru zabytków, zabytki ruchome, o których mowa w zakwestionowanych przepisach, nie mogą być wywożone za granicę na stałe (art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej). Ich wywóz dopuszczalny jest na podstawie jednorazowego pozwolenia czasowego (art. 1 pkt 22 ustawy zmieniającej). Ustawodawca wprowadził jednak dalej idące ograniczenia własności, zakazując wywożenia za granicę zabytków wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa zarówno na podstawie wielokrotnego pozwolenia indywidualnego na czasowy wywóz (art. 1 pkt 23 ustawy zmieniającej), jak i wielokrotnego pozwolenia ogólnego (art. 1 pkt 24 ustawy zmieniającej). Każdy, kto otrzymał przewidziane w ustawie

mentów stanowiących integralną część zabytków architektury, wystroju wnętrz, pomników, posągów i dzieł rzemiosła artystycznego, które mają więcej niż 100 lat; 3) wykonanych ręcznie dowolną techniką i na dowolnym materiale dzieł malarstwa, nieobjętych kategoriami wskazanymi w pkt 4 i 5, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 150 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 4) wykonanych ręcznie na dowolnym materiale akwareli, gwaszy i pastelów, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 30 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 5) mozaik, nieobjętych kategoriami wskazanymi w pkt 1 i 2, oraz rysunków wykonanych ręcznie przy użyciu dowolnej techniki i na dowolnym materiale, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 6) oryginalnych dzieł grafiki i matryc do ich wykonania oraz oryginalnych plakatów, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 7) oryginalnych rzeźb, posągów lub ich kopii wykonanych tą samą techniką co oryginał, nieobjętych kategorią wskazaną w pkt 1, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 8) fotografii, filmów oraz ich negatywów, które mają więcej niż 50 lat, ich wartość jest wyższa niż 15 000 euro oraz nie są własnością ich twórców; 9) pojedynczych lub znajdujących się w zbiorach inkunabułów i manuskryptów oraz map i partytur muzycznych, liczących więcej niż 50 lat, które nie są własnością ich twórców; 10) pojedynczych lub znajdujących się w zbiorach książek, które mają więcej niż 100 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro; 11) map drukowanych, które mają więcej niż 200 lat; 11a) kolekcji i przedmiotów z kolekcji zoologicznych, botanicznych, mineralnych lub anatomicznych, których wartość jest wyższa niż 50 000 euro; 12) kolekcji o znaczeniu historycznym, paleontologicznym, etnograficznym lub numizmatycznym, których wartość jest wyższa niż 50 000 euro; 13) środków transportu, które mają więcej niż 75 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro; 14) innych kategorii, niewymienionych w pkt 1–13, obejmujących zabytki, które mają więcej niż 50 lat i ich wartość jest wyższa niż 50 000 euro.

pozwolenie na wywóz zabytku, obowiązany jest przywieźć go do kraju w okresie ważności tego pozwolenia (art. 1 pkt 26 ustawy zmieniającej). Ustawa zmieniająca upoważnia ponadto ministra do regulacji w drodze rozporządzenia m.in. zakresu danych gromadzonych na Liście Skarbów Dziedzictwa (art. 1 pkt 7 ustawy zmieniającej), trybu wydania pozwoleń na prowadzenie prac konserwatorskich przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa (art. 1 pkt 12 ustawy zmieniającej), wymagań dotyczących ochrony przechowywanego i przewożonego zabytku (art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej), warunków i trybu udzielenia dotacji celowej na prace konserwatorskie i restauratorskie przy zabytku wpisanym na Listę Skarbów Dziedzictwa (art. 1 pkt 33 ustawy zmieniającej).

W ocenie prezydenta, pierwsze z zaskarżonych unormowań jest przepisem nieprecyzyjnym, a tym samym naruszającym zasadę poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Odnosząc się do kompetencji ministra, ustawodawca posłużył się bowiem wyrażeniem niedookreślonym i wartościującym (zabytki ruchome „o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego”) oraz odesłaniem do innego przepisu ustawy o ochronie zabytków. Zakwestionowany przepis nie wskazuje wprost, jakie kategorie zabytków ruchomych podlegają wpisowi na Listę Skarbów Dziedzictwa, odsyłając zamiast tego do art. 64 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków. Przepis ten jednakże nie stanowi o zabytkach ruchomych o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego, ale przewiduje wyłącznie kryteria identyfikacji zabytków podlegających procedurze restytucyjnej w wypadku ich bezprawnego wywozu za granicę państwa. Kryteria te, zdaniem prezydenta, są zaś nieadekwatne do zagadnienia regulowanego w kwestionowanym przepisie ustawy zmieniającej. We wniosku wskazano, że odesłanie zawarte w zakwestionowanym przepisie tworzy mechanizm „nadmiernie skomplikowany [...] umożliwiający zbyt daleko posuniętą dowolność organu administracji w podejmowaniu [decyzji] o wpisie na Listę Skarbów Dziedzictwa” (s. 7 wniosku). W ocenie Wnioskodawcy, tezę o nieprecyzyjności normy ustawy zmieniającej uzasadnia też brak określenia przez ustawodawcę maksymalnej liczby zabytków podlegających wpisowi na Listę Skarbów Dziedzictwa.

Wnioskodawca przyjął, że wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa prowadzi do nieproporcjonalnej kumulacji ograniczeń podstawowych uprawnień właściciela rzeczy, co jest niezgodne z art. 64 Konstytucji. Ustawodawca nakłada ponadto na właściciela, pod groźbą kary grzywny, szereg obowiązków informacyjnych dotyczących stanu oraz miejsca przechowywania zabytku ruchomego (art. 28 ust. 1 ustawy o zabytkach w związku z art. 1 pkt 8 ustawy zmieniającej). Ponadto zakwestionowany przepis, jak również przepis, do którego on odsyła, nie pozwalają określić „szczególnej procedury ustalania cech zabytku, która uwzględniałaby prawa i interesy dysponentów w trakcie postępowania związanego z wpisem w szczególności w zakresie ustalania wieku przedmiotów oraz ich wartości”.

Z kolei druga z zaskarżonych regulacji, w ocenie wnioskodawcy, narusza „zasady pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasady ochrony zaufania do państwa

i prawa” wywodzone z art. 2 Konstytucji. „Sformułowanie przepisu nie pozwala bowiem jednoznacznie ustalić, kiedy niemożność usunięcia zagrożenia dla zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa następuje i czy na ustalenie wystąpienia tej niemożności ma wpływ zachowanie właściciela lub posiadacza zabytku, to jest czy niemożność powstała jako wyraz jego woli, czy też na jej powstanie nie miał wpływu lub wyraźnie się jej sprzeciwiał. Dysponent zabytku ruchomego wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa na podstawie decyzji organu administracji rządowej wydanej (co możliwe) bez jego zgody – po zaznajomieniu się z brzmieniem art. 50 ustawy o zabytkach⁹ może mieć uzasadnione wątpliwości, w jakich okolicznościach dopuszczalna będzie ingerencja władz państwowych w wykonywanie gwarantowanego mu konstytucyjnie prawa własności, z możliwością odjęcia własności włącznie” (s. 10 wniosku).

Zdaniem prezydenta, przepis ten jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przemawiać za tym mają następujące argumenty: Po pierwsze, stanowiąc o odjęciu własności zabytku ruchomego, ustawodawca posłużył się nieprecyzyjnym wyrażeniem: „przejęcie przez ministra [...] na własność Skarbu Państwa [...] za odszkodowaniem”. Po drugie, zakwestionowany przepis nie określa procedury, w ramach której ma dojść do odjęcia dotychczasowemu właścicielowi prawa własności zabytku ruchomego. Brak jest tym samym kryteriów określenia wartości rynkowej zabytku ruchomego w celu wypłacenia odszkodowania dotychczasowemu właścicielowi. Po trzecie, unormowanie to stosowane w związku z innymi przepisami ustawy o ochronie zabytków może prowadzić do nadmiernej ingerencji organu administracji rządowej. Od decyzji tego organu bowiem zależy, czy właściciel zabytku ruchomego otrzyma dotację celową na wyposażenie i ochronę pomieszczenia, w którym przechowywany jest zabytek. Odmowa przyznania takiej dotacji, zwłaszcza niezamożnemu właścicielowi zabytku

9 Zgodnie z art. 50 ustawy o zabytkach, w przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku ruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia, uszkodzenia, kradzieży, zaginięcia lub nielegalnego wywieżenia za granicę, wojewódzki konserwator zabytków może wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. Czasowe zajęcie zabytku ruchomego polega na przekazaniu go, w zależności od rodzaju zabytku, do muzeum, archiwum lub biblioteki. Natomiast w przypadku wystąpienia zagrożenia dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru, polegającego na możliwości jego zniszczenia lub uszkodzenia, starosta, na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków, może wydać decyzję o zabezpieczeniu tego zabytku w formie ustanowienia czasowego zajęcia do czasu usunięcia zagrożenia. Przepisy o gospodarce nieruchomościami stosuje się odpowiednio (ust. 3). Jeżeli jednak nie jest możliwe usunięcie zagrożenia, o którym mowa wyżej: zabytek ruchomy może być przejęty przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, w drodze decyzji, na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, oświaty lub turystyki, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku; zabytek nieruchomy może być na wniosek wojewódzkiego konserwatora zabytków wywłaszczony przez starostę na rzecz Skarbu Państwa lub gminy właściwej ze względu na miejsce położenia tego zabytku, w trybie i na zasadach przewidzianych w przepisach o gospodarce nieruchomościami (ust. 4).

ruchomego, może in casu prowadzić do powstania sytuacji zagrożenia, o której mowa w zakwestionowanym przepisie, uzasadniając tym samym przejęcie zabytku na własność Skarbu Państwa. Po czwarte, zakwestionowany przepis nie jest konieczny dla realizacji celu, jakim jest ochrona zabytku przed zniszczeniem, uszkodzeniem, kradzieżą, zaginięciem lub nielegalnym wywiezieniem. Ustawodawca, upoważniając do odjęcia własności zabytku ruchomego, nie rozważył mniej restrykcyjnych środków ograniczających prawo właściciela. W ocenie wnioskodawcy, „[u] podstaw wprowadzenia tej konstrukcji prawnej legło nieuzasadnione przekonanie, że relacja pomiędzy właścicielem [...] a organem administracji [...] musi mieć zawsze antagonistyczny charakter. Nie rozważono możliwości aktywizacji organ[u] ochrony zabytków poprzez zobowiązanie go do podejmowania działań wspomagających (ułatwiających) usunięcie zagrożenia. [...] przy współudziale organu ochrony zabytków zmniejszenie istniejącego zagrożenia dla zabytku umożliwiałoby pozostawienie tego zabytku we władaniu jego dotychczasowego dysponenta” (s. 12–13 wniosku).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 maja 2016 r. (sygn. akt Kp 2/15, OTK ZU 23/A/2016) nie podzielił argumentacji prezydenta. Stwierdził, że art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części wskazanej w sentencji, jest precyzyjny. Przepis ten wraz z innymi przepisami ustawy o ochronie zabytków pozwala w sposób jednoznaczny zrekonstruować: a) adresata (tj. ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego), b) kompetencję (tj. prowadzenie Listy Skarbów Dziedzictwa oraz dokonywanie wpisów zabytków ruchomych), c) podmiot, którego obowiązki powstają lub aktualizują się wraz z dokonaniem czynności konwencjonalnej (właściciela zabytku ruchomego) oraz granice wykonywania kompetencji (m.in. art. 3 pkt 1 i 3, art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz art. 64 ust. 1 ustawy o zabytkach). Zakwestionowany przepis wprost określa podmiot legitymowany do dokonania wpisu lub złożenia wniosku o wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa (tj. minister, właściciel zabytku ruchomego) oraz jednoznacznie wskazuje procedurę postępowania. Wpis ma formę decyzji, co oznacza zastosowanie przepisów ustawy z 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2016 r., poz. 23, ze zm.).

Artykuł 1 pkt 6 ustawy zmieniającej jest też – w ocenie sądu konstytucyjnego – przepisem komunikatywnym. Użyte przez prawodawcę wyrażenie „zabytek ruchomy” zostało ustawowo zdefiniowane, a wymierny i obiektywny charakter kryteriów, do których odsyła zakwestionowany przepis, nie pozwala podzielić argumentu wnioskodawcy, że odesłanie w art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej jest niejasne i czyni stosowanie prawa nadmiernie skomplikowanym. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił ponadto, że użyte przez ustawodawcę wyrażenie niedookreślone odpowiada specyfice dziedziny podlegającej regulacji. Charakterystyczną cechą zarówno krajowych, jak i unijnych przepisów o ochronie zabytków jest pozostawienie organom administracji jawnego luzu decyzyjnego (np. art. 15 ust. 1 ustawy o zabytkach; dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012,

Dz.Urz. UE L 159 z 28.05.2014, s. 1–10). Umożliwia on uwzględnienie, że indywidualny charakter obiektów określanych jako zabytki powoduje niepowtarzalność sytuacji i stosunków prawnych, których są przedmiotami. „Nie istnieją dwa identyczne zabytki; choćby nawet ich rodzaj, forma, styl, cel wytworzenia czy warsztat były tożsame, to przesłanki historyczne, warunki, w jakich były używane w przeszłości, związki z konkretnymi wydarzeniami i osobami różnicują je”¹⁰.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, że art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej jest precyzyjny i komunikatywny. Przepis ten nie uchybia zasadom techniki prawodawczej w stopniu, który przesądzałby o naruszeniu art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej, w części wskazanej w sentencji jest rozwiązaniem przydatnym do realizacji celu zakładanego przez prawodawcę i uzasadnionym w świetle wartości wskazanych w preambule konstytucji i nie stanowi nadmiernego ograniczenia prawa własności. Przemawiały za tym kumulatywnie następujące argumenty:

Po pierwsze, wpisem na Listę Skarbów Dziedzictwa są objęte jedynie zabytki podwójnie kwalifikowane. W pierwszej kolejności zabytek musi bowiem spełniać kryteria wynikające z art. 64 ust. 1 ustawy o zabytkach, następnie zaś musi zostać uznany za rzecz o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego. W tym zaś kontekście istotne jest, że odesłanie do art. 64 ust. 1 ustawy o zabytkach wyklucza możliwość objęcia wpisem rzeczy ruchomych, które są własnością ich twórców. Zważywszy, że z wpisem na Listę Skarbów Dziedzictwa wiąże się ograniczenie prawa własności, organ władzy publicznej zobowiązany jest do ścisłej wykładni kryterium „szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego” z uwzględnieniem, że art. 5 i art. 6 ust. 1 Konstytucji stanowią o dziedzictwie narodowym.

Po drugie, wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa nie prowadzi do zmniejszenia wartości przedmiotu własności, nie stanowi bezpośredniej ingerencji w rzecz ruchomą, a ponadto nie ogranicza wszystkich uprawnień wynikających z prawa własności. W szczególności wpis nie ogranicza *per se* możliwości uzyskiwania dochodów z rzeczy ruchomej lub uprawnienia do rozporządzania nią (por. pkt 2 tej części uzasadnienia). Niektóre kompetencje ministra związane z ochroną zabytków wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa, i wynikające stąd ograniczenia uprawnień właściciela, są analogiczne do – wynikających z dotychczasowego stanu prawnego – kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków w odniesieniu do ochrony zabytków wpisanych do rejestru zabytków (np. art. 1 pkt 9, 10, 17, 18, 19 i 21 ustawy zmieniającej).

Po trzecie, oceniając proporcjonalność *sensu stricto* zaskarżonej regulacji, należało uwzględnić, że wpis ma formę decyzji administracyjnej wydawanej w ramach procedury uregulowanej w kpa oraz podlega sądowoadministracyjnej kontroli na podstawie przepisów ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym* (tekst jedn. Dz.U. 2012.270, ze zm.). Za bezzasadny – zdaniem Trybunału – należało zatem uznać argument wnioskodawcy o braku procedury, która gwarantowałaby ochronę praw właściciela zabytku ruchomego.

10 Por. J. Pruszyński, *Dziedzictwo...*, s. 143.

Po czwarte, nie stanowi nadmiernego ciężaru związanego z wpisem na Listę Skarbów Dziedzictwa obowiązek przechowywania zabytku ruchomego w zabezpieczonym technicznie lub bezpośrednio chronionym fizycznie pomieszczeniu (art. 1 pkt 13 ustawy zmieniającej). Obowiązek ten stanowi uszczegółowienie adresowanego do właściciela nakazu opieki nad zabytkiem (art. 5 ustawy o ochronie zabytków). Ponadto właścicielom zabytków, którzy nie są w stanie w konkretnych okolicznościach faktycznych dołożyć należytej staranności i spełnić ustawowego standardu opieki nad zabytkiem, ustawodawca stworzył warunki uzyskania stosownej pomocy państwa albo w formie przechowania zabytku w pomieszczeniu należącym do państwowej instytucji kultury, albo w formie dotacji celowej na wyposażenie pomieszczenia w zabezpieczenie techniczne (art. 1 pkt 13 i 34 ustawy zmieniającej).

Po piąte, nie stanowi nadmiernego ciężaru związanego z wpisem na Listę Skarbów Dziedzictwa ani zakaz wywożenia na stałe zabytków ruchomych wpisanych na Listę Skarbów Dziedzictwa (art. 1 pkt 21 ustawy zmieniającej), ani zakaz ich wywożenia na podstawie pozwolenia innego niż jednorazowe (art. 1 pkt 22–24 ustawy zmieniającej). Zakazy te znajdują uzasadnienie w ochronie struktury i konieczności zapewnienia bezpieczeństwa podlegającym wpisowi zabytkom, które niejednokrotnie charakteryzuje też ścisły związek z miejscem ich przechowywania oraz doniosłe znaczenie dla lokalnej, regionalnej lub narodowej tożsamości.

Trybunał podkreślił, że art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej stanowi funkcjonalne i racjonalne – z uwagi na stratyfikację ochrony najcenniejszych zabytków ruchomych – uzupełnienie obowiązujących norm prawnych. Należy bowiem zauważyć przed wejściem w życie ocenianej regulacji, że zabytek ruchomy wpisany do rejestru mógł być „przejęty przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, w drodze decyzji, na własność Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na cele kultury, oświaty lub turystyki, za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej tego zabytku” (art. 50 ust. 4 pkt 1 ustawy o zabytkach). Ponadto art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej wpisuje się w tendencję legislacyjną sięgającą 1918 r. Pomimo różnego kontekstu aksjologicznego, historycznego oraz różnych rozwiązań szczegółowych, zagrożenie zniszczeniem, uszkodzeniem albo nielegalnym wywozem upoważniało organy władzy publicznej do wywłaszczenia z zabytku ruchomego (art. 22 dekretu z 1918 r.¹¹, art. 18 rozporządzenia z 1928 r.¹² oraz art. 33 w związku z art. 25 ustawy z 1962 r.¹³). Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wywłaszczenie uregulowane w art. 1 pkt 20 lit. b ustawy zmieniającej spełnia wymóg celowości, niezbędności, sprawiedliwości proceduralnej oraz sprawiedliwości wyrównawczej, a ponadto uzasadnienia je specyfika regulowanej materii oraz tendencja legislacyjnej. W konsekwencji uznał zgodność tej procedury z konstytucją.

11 Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury („Dziennik Praw Państwa Polskiego” 1918, nr 16, poz. 36).

12 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U., nr 29, poz. 265 ze zm.).

13 Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U., nr 10, poz. 48 ze zm.; tekst jedn. Dz.U. z 1999 r., nr 98, poz. 1150 ze zm.).

Biorąc pod uwagę obecnie funkcjonujący model ochrony zabytków i opieki nad nimi przewidziany w uregulowaniach obowiązującej ustawy o zabytkach¹⁴, zastrzeżenie budzi przede wszystkim zakres regulacji poddanych kontroli – będącego związanym granicami zaskarżenia – Trybunału Konstytucyjnego. W literaturze przedmiotu rozwiązania prawne związane ze sprawowaniem pieczy nad dziedzictwem narodowym budzą bowiem od lat szereg wątpliwości związanych z uprawnieniami służb konserwatorskich skutkującymi nadmierną ingerencją w prawo własności dysponentów zabytków. Decyzja o skierowaniu pierwszego wniosku prezydenta w trybie kontroli abstrakcyjnej o zbadanie zgodności z konstytucją regulacji z tego obszaru prawa powinna zatem skutkować lepszym rozważaniem co do funkcjonowania wszystkich uregulowań ustawy o zabytkach, nie zaś tylko potencjalnej niekonstytucyjności ustawy zmieniającej. Chęć skorzystania z trybu kontroli prewencyjnej (który jak pokazuje praktyka wcale nie gwarantuje szybszego rozpoznania sprawy) nie może usprawiedliwiać niedostrzeżenia innych wadliwych – z punktu widzenia wymogów ustawy zasadniczej – rozwiązań już funkcjonujących w sferze ochrony zabytków.

Mam na myśli przede wszystkim niekonstytucyjność procedury wpisu nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków na mocy ustawy o zabytkach w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U., nr 75, poz. 474).

Gminna ewidencja zabytków to prowadzony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zbiór kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy. Przed wspomnianą nowelizacją zbiór ten obejmował jedynie obiekty objęte wojewódzką ewidencją zabytków znajdujące się na terenie gminy. Obecnie katalog ten został poszerzony. Zgodnie z treścią art. 22 ust. 5 ustawy o zabytkach gminna ewidencja zabytków obejmuje zabytki nieruchome wpisane do rejestru, inne zabytki

14 Ustawodawca odróżnia na gruncie komentowanej ustawy ochronę zabytków sprawowaną przez organy administracji publicznej od opieki nad zabytkami. Opieka nad zabytkiem ma charakter zindywidualizowany. Odpowiedzialny za nią jest bowiem aktualny dysponent zabytku, czyli jego aktualny właściciel lub posiadacz. Sprawowanie opieki nad zabytkiem oznacza konieczność przestrzegania przepisów ustawy o zabytkach, bez względu na fakt, czy zabytek jest zabytkiem rejestrowym czy nierejestrowym. Zakres tego obowiązku został określony przez ustawodawcę. Rola dysponenta zabytku (zarówno właściciela, jak i posiadacza) sprowadza się przy tym do starannego postępowania w stosunku do zabytku, jak najdłuższego utrzymania zabytku w jak najlepszym stanie oraz jak najlepsze jego wykorzystanie dla dobra ogółu ze względu na jego walory historyczne czy naukowe. W konsekwencji zabytek przestaje być tylko i wyłącznie prywatnym dobrem jego właściciela, którego interesy zostają z tego względu wyraźnie ograniczone, zaś treść ustawowego ograniczenia sygnalizuje przepis art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (Dz.U. 2016, poz. 380, ze zm.), zgodnie z którym w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 48/09, LEX nr 550267).

nieruchome znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków, oraz inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Gminna ewidencja zabytków zmieniła także swój charakter prawny. O ile przed nowelizacją miała charakter porządkowy i nie wpływała na uprawnienia właściciela nieruchomości, o tyle po nowelizacji już tak nie jest. Po pierwsze, do art. 19 ustawy o zabytkach dodany został ust. 1a, zgodnie z którym decyzja o warunkach zabudowy, ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, ustaleniu lokalizacji linii kolejowej, a także o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego musi uwzględniać m.in. ochronę zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków. Po drugie, ograniczenia prawa własności w zakresie nieruchomości wpisanych do gminnej ewidencji zabytków przewiduje także ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 199, ze zm.), a także ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1409, ze zm.), nakazując dla tego typu obiektów uzgodnienia konserwatorskie na etapie postępowania o ustalenie warunków zabudowy, a także na etapie pozwolenia na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego.

Jak wynika z powyższego, gminna ewidencja zabytków nabrała nowego charakteru i stała się nienazwaną prawną formą ochrony zabytków ograniczającą istotnie prawa właścicielskie, a także wpływającą na wartość nieruchomości. Obecna procedura wpisu może być niewystarczająca z punktu widzenia ochrony prawa własności wyrażonej w art. 21 i art. 64 Konstytucji RP, a także może okazać się nieproporcjonalna w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Może także naruszać konstytucyjną zasadę równej ochrony praw właściciela a wobec braku obowiązku informowania właścicieli nieruchomości o dokonanych wpisach także art. 45 ust. 1 Konstytucji. W zależności od wybranej prawnej formy ochrony zabytków ich dysponenti traktowani są w różny sposób i z różną intensywnością (wpis do rejestru zabytków odbywa się bowiem w ramach postępowania administracyjnego, a procedura uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest jawna, co gwarantuje właścicielowi możliwość uczestniczenia w procesie, natomiast ujęcie obiektu w gminnej ewidencji nie zapewnia uczestnictwa dysponenta zabytku, choć sądy administracyjne uznają, że wpis nieruchomości do gminnej ewidencji zabytków, który zbliżony jest w skutkach do wpisu do rejestru zabytków, podlega kontroli sądowej, w tym także z punktu widzenia spełnienia przez obiekt ustawowej definicji zabytku)¹⁵.

15 Zastrzeżenia co do potencjalnej niekonstytucyjności omawianej procedury zgłaszał m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, kierując 15 października 2013 r. wystąpienie m.in. do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (sygn. RPO/706860/12/IV/403.3 RZ), natomiast skutecznie regulacje te zostały skierowane do sądu konstytucyjnego w trybie skargi konstytucyjnej (Trybunał Konstytucyjny będzie orzekał w tym zakresie w sprawie o sygn. akt SK 3/15). Szerzej na temat zob. A. Michalak, A. Ginter, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 117.

Odnosząc się natomiast do uprawnień prezydenta w zakresie inicjowania postępowania legislacyjnego, w moim przekonaniu należałoby podjąć próbę wprowadzenia kategoryzacji zabytków objętych ochroną. Postulaty takie zgłaszają nie tylko właściciele zabytków w kontekście procedur związanych z finansowaniem prac przy zabytkach, ale także przedstawiciele organów ochrony zabytków¹⁶. Pewne próby w tym zakresie wprowadzają rady gmin, które w uchwałach podejmowanych odnośnie do zasad finansowania opieki nad zabytkami wprowadzają kategorie zabytków. Nie do końca jasne jest stanowisko regionalnych izb obrachunkowych w tym zakresie. Kategoryzacja taka mogłaby jednak zostać wykorzystana nie tylko w procesie pozyskiwania środków na finansowanie opieki nad zabytkami, ale również jako możliwość wprowadzenia zróżnicowanego zakresu ochrony konserwatorskiej, tak jak w przypadku poszczególnych form ochrony zabytków nieruchomych, tj. układu urbanistycznego i zespołu budowlanego¹⁷.

Wskazane wyżej uwagi nie wyczerpują listy wątpliwości natury konstytucyjnej, które związane są z funkcjonującymi aktualnie regulacjami z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego czy też zastrzeżeń wynikających z istniejących luk ustawodawczych w tym zakresie. Niemniej jednak prezydent jako organ dysponujący zarówno uprawnieniem inicjowania postępowania legislacyjnego, jak i kompetencją poddawania aktów normatywnych kontroli sądu konstytucyjnego (w najszerszym zakresie gdyż obejmującym kontrolę abstrakcyjną i prewencyjną) powinien, wykorzystując swe prerogatywy, dążyć do jak najpełniejszego i zgodnego z konstytucją zabezpieczenia dziedzictwa narodowego, realizując dyrektywę preambuły ustawy zasadniczej, „by przekazać przyszłym pokoleniom wszystko co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”. W świetle postulatów niektórych przedstawicieli doktryny wskazujących na zbyt ograniczone kompetencje głowy państwa¹⁸ powyższe uwagi mogą przemawiać na rzecz braku konieczności rozszerzania tychże a raczej wskazywać na potrzebę faktycznego korzystania z tych już przysługujących.

16 Teoretycznie XIX-wieczne tynki, które spełniają kryterium definicji zabytku z ustawy o zabytkach, pomimo bardzo złego stanu zachowania, podlegają dokładnie takiej samej ochronie jak starsze, zalegające pod nimi XVI-wieczne polichromie, przy czym zazwyczaj skuteczne zabezpieczenie bądź odstonięcie zarówno jednych, jak i drugich jest niemożliwe technicznie. Dodatkowo te drugie z racji rzadkości występowania są zazwyczaj cenniejsze, a ich odstonięcie znacząco podkreśla historyczność obiektu. Jeszcze więcej problemów budzi brak ustawowej kategoryzacji zabytków archeologicznych (zob. *ibidem*, s. 65).

17 Por. wyroki NSA z dnia: 8 stycznia 2008 r., II OSK 1808/06, LEX nr 456293; 16 czerwca 2011 r., II OSK 1599/10, ONSAiWSA 2012, nr 4, poz. 73; 27 stycznia 2011 r., II OSK 216/11, LEX nr 1083633; 28 września 2011 r., II OSK 668/11, LEX nr 1152181.

18 Zob. np. A. Jamróz, *W sprawie sporu kompetencyjnego w sferze władzy wykonawczej na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] S. Bożyk, A. Jamróz (red.), *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych*, Białystok 2010, s. 195 i n. oraz powołana tam literatura.

Literatura

- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.
- Jamróż A., *Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycje wykładni)*, [w:] S. Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.
- Jamróż A., *W sprawie sporu kompetencyjnego w sferze władzy wykonawczej na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] S. Bożyk, A. Jamróż (red.), *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych*, Białystok 2010.
- Michalak A., Ginter A., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. 1, Kraków 2001.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP, t. II, Komentarz do art. 87–243*, Warszawa 2016.
- Trzciniński M., *Przestępczość przeciwko zabytkom archeologicznym. Problematyka prawno-kryminalistyczna*, Warszawa 2010.
- Zeidler K., *Prawo ochrony dziedzictwa kultury*, Kraków 2007.

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Dekret Rady Regencyjnej z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury („Dziennik Praw Państwa Polskiego” 1918, nr 16, poz. 36).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (Dz.Urz. UE L 159 z 28.05.2014, s. 1–10).
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2016 r., poz. 23, ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U., nr 10, poz. 48 ze zm.; tekst jedn. Dz.U. z 1999 r., nr 98, poz. 1150 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (Dz.U. z 2016, poz. 380, ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. – *O narodowym funduszu rewitalizacji zabytków Krakowa* (Dz.U., nr 21, poz. 90, ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1409, ze zm.).
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym* (tekst jedn. Dz.U. 2012, nr 270, ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 199, ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446, ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o ustanowieniu narodowego dnia pamięci powstania warszawskiego (Dz.U., nr 206, poz. 1588).

Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U., nr 75, poz. 474).

Ustawa z dnia 3 lutego 2011 r. o ustanowieniu narodowego dnia pamięci „żołnierzy wyklętych” (Dz.U., nr 32, poz. 160).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu z dnia 1 lipca 2013 r. (Dz.U., poz. 774).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U., nr 29, poz. 265 ze zm.).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 2015 r. w sprawie uznania za pomnik historii „Łódź – wielokulturowy krajobraz miasta przemysłowego” (Dz.U. z 2015 r., poz. 315).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 lutego 2015 r. w sprawie uznania za pomnik historii „Gdynia – historyczny układ urbanistyczny śródmieścia” (Dz.U. z 2015 r., poz. 356).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2008 r., II OSK 1808/06, LEX nr 456293.

Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2011 r., II OSK 216/11, LEX nr 1083633.

Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2011 r., II OSK 1599/10, onsaiwsa 2012, nr 4, poz. 73.

Wyrok NSA z dnia 28 września 2011 r., II OSK 668/11, LEX nr 1152181.

Wyrok SN z dnia 12 grudnia 1997 r. (sygn. akt III RN 74/97, http://www.sn.pl/orzecznictwo/sitepages/Baza_orzeczen.aspx, dostęp 10.08.2016).

Wyrok TK z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt Kp 2/15, OTK ZU 23/A/2016.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt I SA/Wa 48/09, LEX nr 550267.